



A QUESTÃO DA DEMOLIÇÃO DOS QUIOSQUES DA PRAIA DE TORRES: UMA ANÁLISE CONFORME O ESTUDO SISTEMÁTICO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Juliana Cainelli de Almeida¹

RESUMO: Buscou-se analisar de forma clara o conteúdo das Ações Cíveis Públicas que envolvem a demolição dos quiosques da praia de Torres; os critérios para caracterização das Áreas de Preservação Permanente de acordo com a identificação dos elementos indispensáveis para que uma área seja assim considerada; explorar historicamente os fatos que levaram a atual legislação a definir o que é área urbana consolidada, estabelecida pela Lei nº 13.465/2017, entendendo como fenômeno natural organizacional da população, com o objetivo de considerar a ausência da função ambiental como fator determinante para o consequente afastamento da aplicação do Código Florestal Federal, Lei nº 12.651/2012, nas áreas urbanas consolidadas. Ademais, analisa-se o que a legislação referente à Zona Costeira, especificamente com relação às praias e os Terrenos de Marinha. O método de trabalho é o dedutivo, com análise da legislação ambiental brasileira aplicada à realidade fática do meio urbano.

Palavras-chave: Área de Preservação Permanente; Zona Costeira; Praia; Terreno de Marinha. Direito Ambiental.

ABSTRACT: The aim was to analyze clearly the content of the Public Civil Actions that involve the demolition of the kiosks in Torres beach; the criteria for characterization of Permanent Preservation Areas according to the identification of the indispensable elements for an area to be considered; to explore historically the facts that led the current legislation to define what is a consolidated urban area, established by Law n. 13.465/2017, understood as a natural organizational phenomenon of the population, with the objective of considering the absence of environmental function as a determining factor for the consequent application of the Federal Forest Code, Law n. 12.651/2012, in the consolidated urban areas. In addition, it is analyzed what the legislation regarding the Coastal Zone, specifically in relation to the beaches and the Lands of Navy. The method of work is the deductive, with analysis of the Brazilian environmental legislation applied to the phatic reality of the urban environment.

Keywords: Permanent preservation area; Coastal Zone; Beach; Land of the Navy; Environmental Law.

¹ Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), bolsista na modalidade Taxa pela CAPES. Especialista em Direito Pública pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE) e em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto Meridional (IMED). E-mail: juliana@calmeida.adv.br



1 INTRODUÇÃO

Primeiramente, insta dizer que o presente artigo ao analisar as Ações Civis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal que objetivam a demolição dos quiosques da Praia Grande, no Município de Torres, no Rio Grande do Sul, busca caracterizar a área onde os estabelecimentos se encontram.

O assunto tem relevante importância tanto para aos moradores locais, quanto para os veranistas. Não apenas isto, determinará uma questão juridicamente controversa, que seria a questão das áreas urbanas consolidadas em áreas de preservação permanente. Mais especificamente, neste caso em concreto, está localizada em zonas costeiras, fazendo parte das praias.

Na primeira seção há um breve relato do que se tratam as Ações Civis Públicas, e detalhes sobre o Inquérito Civil que originou o fundamento das ações. Aspectos históricos, culturais e especificidades da cidade são observados como fatores determinantes para resolver a questão, determinando as funções sociais da cidade. Ressaltam-se ainda as obrigatoriedades do Município, que tem o dever de proteger a Zona Costeira que lhe pertence. De mesmo modo, a tutela do patrimônio cultural é amplamente defendida nos moldes exigidos pela Constituição Federal.

Na segunda, e última seção, há caracterização da área de acordo com a legislação vigente no Direito Brasileiro. Deste modo, define-se o que é Zona Costeira, e as determinações do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; como são consideradas as áreas de preservação permanente de acordo com o Código Florestal Federal, e o Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda na segunda seção, menciona-se a Lei de Regularização Fundiária editada em 2017, que trouxe um novo conceito para o que se considera área urbana consolidada e permite a regularização de áreas específicas tanto para moradia quanto para comércios.

Por fim, os terrenos de marinha são apresentados, e na verdade há uma crítica quanto à forma de demarcação feita no ano de 1831.

O resultado deste artigo deriva do estudo de doutrina, bem como, da aplicação de leis de planejamento urbano utilizados no direito ambiental e direito urbanístico. O método usado foi o dedutivo, através de estudos documentais, bibliográficos estudo de caso.



2 ANÁLISE DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS QUE VISAM A DEMOLIÇÃO DOS QUIOSQUES DA PRAIA DE TORRES

As Ações Civis Públicas² em estudo tem por objetivo a demolição dos quiosques da Praia Grande, no Município de Torres, Rio Grande do Sul. Segundo o Ministério Público Federal, os estabelecimentos teriam sido edificados inteiramente na praia, em área de preservação permanente e em terreno de marinha, sem licenciamento ambiental.

O presente artigo pretende analisar de forma crítica a parte do Direito Material Ambiental que envolve a área que é objeto do litígio. Busca-se determinar a exata caracterização desta área, dando um parecer crítico e acadêmico sobre as ações, que determinaria o resultado final da decisão.

As ações são resultantes de um Inquérito Civil que foi instaurado pelo Ministério Público Federal em razão de documentos que noticiaram a existência de estabelecimentos comerciais localizados em suposta área de preservação permanente. Na cidade de Torres, especificamente, são 15 (quinze) estabelecimentos. Alguns deles encontram-se edificados há décadas, muito antes da Constituição Federal ou das Resoluções do CONAMA³.

Quando do pronunciamento da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), a mesma informou que os estabelecimentos comerciais não se sujeitaram a qualquer licenciamento ambiental para sua instalação. Aqui, destaca-se que as construções datam de meados de 1980, e alguns dos estabelecimentos iniciaram suas atividades cerca do ano de 1970, é fato que à época sequer existia a necessidade de licenciamento ambiental para a edificação.

² Ações nº 5004227-87.2011.404.7121/RS, 5004249-48.2011.404.7121/RS e 50002881-96.2014.404.7121/RS, todas interpostas pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

³ CONAMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente. Ele não é um lugar físico, mas sim um ambiente vivido por reuniões como as Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e as Plenárias, as quais se reúnem os Conselheiros. Veja como funciona o conselho lendo nosso Regimento interno. O Conselho pode produzir diversos atos, sendo que seu principal e mais conhecido instrumento são as suas Resoluções. Por meio desses dispositivos são estabelecidas normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais. O processo se inicia mediante proposta de seus Conselheiros, que segue para ser analisado pelo Ministério do Meio Ambiente –MMA e entidades vinculadas (Ibama, SFB, ANA e ICMBio), no que couber, e segue de acordo com a estrutura de trabalho pré-determinada por seu Regimento Interno. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FAQ.pdf>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.



São réus da ação em questão, os comerciantes e o Município de Torres, que foi o responsável pela concessão dos alvarás de funcionamento dos quiosques. Concessão de alvarás que dizem respeito a sua obrigação de “proteger o meio ambiente e de combater a poluição em todas as suas formas” (Brasil, 1988), que está expressa no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, ao passo que o artigo 30, VIII, dispõe que compete aos municípios “promover seu adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988). Ou seja, seu dever de agir localmente quanto às especificidades da cidade.

O ente municipal também é colocado como responsável por estas áreas pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que em seu art. 6º, determina que o licenciamento para construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, que causarem alterações das características naturais da Zona Costeira, devem observar, além da Lei mencionada, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais. E ainda mais, determina que a “falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei”. (Brasil, 1988)

Segundo o Ministério Público Federal, o Município não exerceu o papel que lhe foi atribuído na defesa ambiental, pois teria deixado de fiscalizar e de adotar as medidas cabíveis em relação às edificações em áreas de preservação permanente na Zona Costeira de seu território.

Ademais, a Constituição Federal define que a proteção do meio ambiente é um Princípio da Ordem Econômica (Brasil, 1988), e que a função social da propriedade será cumprida mediante a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, conforme o artigo 186, inciso II. Questiona-se o que seria “adequada função” do meio ambiente.

Ao falar especificamente dos quiosques da Praia Grande na cidade de Torres, é visível que é um conjunto de estabelecimentos de fazem parte do alargamento do calçadão, e tem função de dar suporte aos veranistas e turistas. Além de ser uma área consolidada, é um historicamente consolidado pela cultura local desde os primórdios da ocupação da Vila de Torres, e que reflete a massificação do veraneio em cidade com modelo de urbanização.



Outro fato, do caso em específico foram às mudanças na morfologia e no balanço de sedimentos advindo com a construção dos molhes do Rio Mampituba, em 1974, não caracterizando ambiente de duna sob o ponto de vista geomorfológico e da cobertura vegetal. As dunas, portanto, não foram retiradas, mas se formaram posteriormente, de forma artificial, devido à criação dos molhes do Rio Mampituba. Tampouco interfere no livre trânsito dos pedestres a praia, outro fato notável a quem visita a área.

Segundo o laudo técnico da SEAGRASS Consultoria em Gestão Costeira, o local onde se encontram os quiosques é de mais intenso uso da Praia Grande, o calçadão também se alarga 12 (doze) metros e abriga o adensamento de quiosques, proporcionalmente, para atender a maior demanda por serviços na praia.⁴

Ademais, os quiosques se encontram em região do pós-duna, no interior da área alargada do calçadão, e fora da Área de Preservação Permanente das Dunas, pois estão ao longo de 20 (vinte) metros longitudinais de costa.

O mesmo parecer técnico conclui que os quiosques foram construídos junto com o alargamento adjacente ao passeio público, hoje existente; contem os alvarás necessários e cadastro imobiliário Municipal. É uma área de intenso manejo e pisoteio humano, que não cria de forma alguma as condições de formação das dunas e tão pouco caracteriza o ecossistema dunar sob o ponto vista geomorfológico e da cobertura vegetal.

Necessário referir que o Estatuto da Cidade estipula no seu artigo 2º, incisos IV e VI alínea “g” as diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte propõe o zoneamento ecológico-econômico, metas, potencialidades e restrições de uso para a planície costeira do Rio Grande do Sul. Inclusive, uma das metas apresentadas pela FEPAM, em seu caderno de Planejamento e Gestão Ambiental, é o “desenvolvimento da ocupação urbana adequada às condições naturais e incentivar as atividades econômicas de veranismo, turismo, lazer e recreação”.⁵

Ademais, os quiosques à beira mar são parte da história do Município, integrando seu patrimônio histórico, cultural e turístico. Conforme o Conselho do

⁴ Processo 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT5, Página 24. LAUDO TÉCNICO AMBIENTAL. Resp. Técnico: Luiz L.C.A.Tabajara (AOCEANO 62). SEAGRASS Gerenciamento Costeiro LTDA.

⁵ FEPAM é a Fundação Estadual de Proteção Ambiental, a mesma produz orientações, chamadas de caderno de Planejamento e Gestão Ambiental.



Patrimônio Histórico Artístico e Cultural do Município os quiosques da Praia Grande, constituem patrimônio cultural do Município e, assim, se são protegidos pela Constituição Federal, razão pela qual sua retirada apresenta-se violadora da proteção constitucional tal como em relação ao meio ambiente.

A Constituição Federal da ampla cobertura a tutela ao patrimônio cultural em sua acepção mais abrangente. Consagrou o constituinte a expressão patrimônio cultural como sendo aquela que se contrapõe ao patrimônio natural: este último, formado ao largo de qualquer interferência humana; o primeiro, obra da intervenção humana.

11) Os Quiosques à beira-mar foram considerados, por unanimidade, Patrimônio Cultural, devendo ser encaminhada cópia da presente ata aos órgãos de interesse sobre essa questão. O presidente disse que os quiosques são parte da cultura de Torres, mas seu uso deve estar vinculado à elaboração do cardápio contendo culinária local, além das demais; de uma agenda cultural que sirva de entretenimento (como ocorre com o SESC: música ao vivo, datas e personalidades, serviços turísticos, diversificação do comércio) com consultoria técnica e capacitação.⁶

Com relação às funções sociais da cidade, “na qual a política urbana tem por objetivo ordenar a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar as distorções de crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (Brasil, 2001). Encontram-se a falta de políticas públicas balizadoras do uso e ocupação do solo, tais como a elaboração de Planos de Gerenciamento Costeiro Municipal que firme uma posição clara sobre o tema, o que levou ao ajuizamento da ação em questão.

De acordo com a Resolução 341/03 do CONAMA, em seu art. 2º, poderão ser declarados de interesse social, atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis em dunas originalmente desprovidas de vegetação. (Brasil, 2001) Ou seja, os quiosques podem ser considerados empreendimentos turísticos sustentáveis.

O fato é que deste modo, a ocupação se consolidou oriunda dos primórdios da ocupação da Vila de Torres que reflete a massificação local do veraneio, em cidade com modelo de urbanização bastante verticalizado.

⁶ Ata da reunião realizada no ano de 2012 pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Torres – COMPHAC.



de mangues. O Código Florestal define as Áreas de Preservação Permanente, no inciso II, artigo 3^a da Lei nº 12.651 de 2012, *in verbis*:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Brasil, 1988)

De mesmo modo o Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul acerca da preservação das dunas e restinga, classificando-as como áreas de preservação permanente. (Brasil, 2000)

Ainda, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, coordenado pela FEPAM e cujas conclusões foram publicadas no ano 2000, em um documento denominado “Diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul”, se direcionou no sentido da preservação/recuperação das dunas frontais e da manutenção da vegetação de restinga:

Zona 2 – Balneários: (...)

DIRETRIZES DE USO DOS RECURSOS NATURAIS

Proteção das dunas:

- Preservar ou recuperar as dunas frontais, através do estabelecimento de planos de manejo. (grifado)

Manutenção da biodiversidade:

- Manter mata nativa, especialmente de restinga. (FEPAM, 2000)

Ainda, ao se referir a uma área protegida o Código Florestal determina que pode estar “coberta ou não por vegetação nativa”, uma das interpretações é no sentido de que aquelas áreas que porventura já sofreram com o desmatamento, continuam a ser de preservação permanente, mesmo que sua vegetação já tenha sido suprimida. Ademais, quanto a ser “nativa” ou não, busca definir que mesmo que a vegetação não seja de espécie que componha a flora do lugar, também não haverá problema para que se inclua dentro da definição. Ao versar sobre a questão de “vegetação nativa”, que se inclui no inciso II, artigo 3^o, deve-se entender que aqui é claro que se é nativa ela deve ser protegida, mas isto não significa que somente se for nativa terá função de Área de Preservação Permanente completa.

Ainda no mesmo dispositivo, a lei define o que seria a “função ambiental”: “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o

